

---

# Réforme de l'assurance-chômage en Finlande en 2017

---

## Résumé

En Finlande, le montant des dépenses publiques en fonction du PIB était de 53,7 % en 2017, soit l'un des taux les plus élevés de l'OCDE, légèrement en deçà du taux français (56,4 %). Traditionnellement, l'Etat finlandais, souvent perçu comme modèle d'Etat providence, est caractérisé par un niveau de protection sociale généreux et des dépenses d'éducation, de recherche et de développement élevées. Toutefois, la longue période de récession qu'a connue le pays entre 2012 et 2014, la persistance du chômage structurel et le défi du vieillissement de la population pour la soutenabilité de long terme des finances publiques, ont entraîné un processus de revue des dépenses de l'Etat. Le gouvernement élu en 2015 a notamment mis en œuvre à partir de 2016 une réforme de l'assurance-chômage, visant à augmenter le taux d'emploi de la population et ainsi réduire les dépenses de transfert.

Le programme du gouvernement actuel prévoit un plan d'économies de 10 Mds € d'ici à 2029, afin d'assurer la soutenabilité des finances publiques dans un contexte de vieillissement de la population finlandaise et de plus faible participation au marché du travail par rapport aux pays nordiques voisins<sup>1</sup>. **La réforme de l'assurance-chômage doit permettre d'économiser 2 Mds € sur le long terme (soit un point de PIB), en contribuant à la hausse du taux d'emploi et à la réduction des dépenses de transfert aux chômeurs et inactifs.**

## La durée d'indemnisation du chômage a été réduite à partir de 2017.

**Il existe deux types d'allocations pour les personnes qui ont perdu leur emploi**<sup>2</sup>. Une allocation chômage de base d'environ 700 € / mois est versée aux personnes qui ont travaillé au moins six mois et qui n'ont pas cotisé à un fonds de chômage, soit moins de 20 % des indemnisés (ex : travailleurs indépendants).

Pour les personnes qui ont travaillé au moins six mois et ont cotisé à un fonds de chômage (80 % des indemnisés), l'allocation de base est complétée par une indemnité calculée proportionnellement aux revenus antérieurs. Cette indemnité complémentaire est égale à 45 % de la différence entre le salaire journalier et le montant journalier de l'allocation de base. Pour les plus hauts salaires (> 3 078 € en 2017), ce complément est ramené à 20 % de la différence. **Le taux de remplacement peut atteindre 70 % pour les employés touchant une indemnité calculée par rapport aux revenus antérieurs**<sup>3</sup>. De ce fait, la Finlande fait partie des trois pays de l'OCDE au taux de remplacement le plus élevé.

---

<sup>1</sup> Selon l'OCDE, le taux d'emploi en Finlande était de 70 % en 2017, contre 76,8 % en Suède ou 74 % en Norvège.

<sup>2</sup> Il existe un système de revenu minimum pour ceux qui n'ont jamais travaillé ou pas travaillé suffisamment longtemps ou qui sont en fin de droits.

<sup>3</sup> En Finlande, l'éligibilité aux allocations de chômage ne dépend pas de la cause de la perte d'emploi.

Plusieurs analyses s'accordent sur **l'existence en Finlande de nombreuses trappes à inactivité/chômage compte tenu d'un ensemble relativement généreux de prestations sociales et de la durée de versement des allocations chômage, elle aussi parmi les plus élevées des pays de l'OCDE.** A titre d'illustration, un parent isolé et au chômage vivant dans la région d'Helsinki peut toucher plus de 3 000 € de prestations par mois, en y incluant l'allocation logement. Ainsi, l'OCDE et la Commission européenne recommandent-elles fréquemment à la Finlande de prendre des mesures visant notamment à raboter le niveau et la durée de versement des allocations afin d'inciter à la reprise d'emploi.

Le gouvernement de coalition de centre droit mené par le premier ministre Juha Sipilä qui partageait cette analyse a fait adopter par le Parlement en décembre 2016 une **vaste réforme de l'assurance-chômage. A partir du 1er janvier 2017, la durée maximale de l'allocation chômage a été réduite** (y c. pour les indemnités versées par les fonds de chômage), de 400 à 300 jours pour les chômeurs ayant travaillé jusqu'à 3 ans et de 500 à 400 jours pour ceux ayant travaillé plus de 3 ans (maintien à 500 jours pour les personnes âgées de plus de 58 ans).

Le ministère des Affaires sociales a également annoncé **le durcissement des sanctions à l'encontre des demandeurs d'emploi qui refuseront une offre d'emploi et l'obligation d'accepter un emploi plus loin de leur domicile ou dont la rémunération est moins élevée que leur emploi précédent.** Le système d'allocation chômage a été rendu plus actif en donnant la possibilité d'utiliser cette allocation sous forme d'aide à la création d'entreprise, d'aide à la mobilité ou de subventions à l'emploi. **L'effet attendu de cette réforme est la création de 9 000 emplois.**

D'autre part, il existe un fort potentiel d'accroissement de l'emploi parmi les seniors (55-64 ans) dont le taux d'emploi en 2015 (59 %) est loin derrière celui de la Suède (74 %) ou du Danemark (63 %). A ce titre, **le parlement finlandais a voté en novembre 2015 la réforme du système de retraite mise en application en 2017 et qui permet d'allonger les carrières.** L'âge légal de départ à la retraite doit être progressivement augmenté de 63 ans à 65 ans d'ici 2025, puis à partir de 2027, l'âge de départ sera indexé sur l'espérance de vie. Le fait qu'après 60 ans, les chômeurs continuent de fait à toucher des indemnités de chômage indexées sur leurs revenus antérieurs jusqu'à leur retraite, reste vraisemblablement un facteur peu incitatif de retour sur le marché du travail pour cette tranche d'âge.

## **Une deuxième réforme de l'assurance-chômage, présentée fin 2017, a pour but d'inciter les chômeurs à entreprendre des démarches actives de retour à l'emploi**

---

Fin 2017, **le gouvernement a présenté un projet dit d' « activation » des demandeurs d'emploi, prévoyant d'une part le durcissement des conditionnalités de l'assurance-chômage et d'autre part, le renforcement des contrôles des demandeurs d'emploi.**

Une première loi a été adoptée par le Parlement fin décembre 2017. **Un chômeur devra désormais attester avoir travaillé au moins 18 heures ou suivi une formation d'une semaine, ou gagné 241 euros comme entrepreneur durant les trois derniers mois, sous peine de voir son indemnité diminuer de -4,65 % pour un mois.** Au premier trimestre 2018, cette diminution d'allocation a concerné 80 349 personnes, soit 47% du total des allocataires. Cependant, l'impact

budgétaire chiffré de cette mesure n'a pas été communiqué par l'agence de sécurité sociale finlandaise Kela.

Malgré des modifications marginales proposées en avril, **cette réforme d'activation demeure impopulaire et plusieurs analystes ont remis en cause ses objectifs, soulignant notamment le risque de surcoût pour le service public de l'emploi suivant l'augmentation des contrôles**, alors même que ses ressources et le nombre de conseillers sont en diminution. **Une étude réalisée en avril 2018 auprès d'entrepreneurs de PME révèle de plus les doutes de la plupart des patrons interrogés quant à l'efficacité de ces mesures sur l'emploi.**

**Un deuxième volet de cette réforme, récemment présenté par le gouvernement, vise à accroître le contrôle des demandeurs d'emploi.** Selon ce projet, un demandeur d'emploi pourrait faire l'objet de sanctions si, au cours du dernier mois, il n'est pas en mesure de justifier auprès des services pour l'emploi avoir effectué un minimum de 4 candidatures. Ce texte devrait être débattu au Parlement lors de la session d'autonome 2018 mais la date d'entrée en vigueur espérée n'a pas été précisée.

**Cette réforme a été marquée par un mouvement de contestation sociale début 2018**, qui a culminé le 2 février avec l'organisation de manifestations rassemblant près de 10 000 personnes à Helsinki et un appel à la grève de 24h relayé par plusieurs syndicats et suivi par 200 000 employés, dont ceux de l'autorité des transports de la région de la capitale.